

# CHRONIQUES

## CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION <sup>1</sup>

Bénédicte DELAUNAY

*Professeur à l'Université de Tours*

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*

Hervé RIHAL

*Professeur à l'Université d'Angers*

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS, Cevipof-sciences po*

### I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA GESTION PUBLIQUE

#### • Réforme de l'État

##### *Propositions de la commission sur l'économie de l'immatériel*

La commission, installée par le ministre de l'économie le 27 mars 2006 et présidée par Maurice Levy et Jean-Pierre Jouyet, a remis son rapport le 4 décembre 2006 <sup>2</sup>. Les nombreuses propositions destinées à faire entrer la France dans une économie fondée sur la connaissance, la création et la communication portent principalement sur les secteurs de l'éducation, de la recherche, de la fiscalité et de la régulation. Quelques unes sont de nature institutionnelle : rapprochement des autorités de régulation des secteurs des télécommunication et de l'audiovisuel, création d'une nouvelle agence des actifs immatériels publics, initiative d'une agence de l'innovation industrielle européenne, institution d'un Haut conseil pour la croissance par l'immatériel présidé par le Premier ministre.

#### • Autorités administratives indépendantes

##### *1° – Contestation de l'indépendance des autorités de régulation (CRE, ARCEP)*

Le rapport du sénateur Patrick Gélard préconisait le rapprochement des autorités administratives indépendantes et du Parlement <sup>3</sup>. Dans cette perspective, les parlementaires

1. Cette « Chronique » couvre la période qui va du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 30 septembre 2005.

2. Maurice Lévy, Jean-Pierre Louyet, L'économie de l'immatériel, la croissance de demain. Rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel, La Documentation française, novembre 2006.

3. Rapport de l'Office parlementaire de l'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de M. Patrick Gélard, déposé le 15 juin 2006, voir cette « chronique », *RFAP* n° 120, 2006, p. 793.

ont manifesté leur volonté de réduire l'indépendance de plusieurs régulateurs. La loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie leur a permis de modifier la composition et le fonctionnement de la Commission de régulation de l'énergie <sup>4</sup> : elle comprend désormais deux représentants des organisations de consommateurs et la nomination de son président devra être approuvée par les présidents des commissions compétentes de chacune des assemblées parlementaires. La même disposition a été votée dans le cadre du projet de loi sur la télévision du futur en ce qui concerne le président de l'Autorité de régulation des communications et des activités postales <sup>5</sup>.

### *2° – Statut législatif pour la Commission nationale consultative des droits de l'homme*

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, instance consultative indépendante, a été créée en 1947 et son statut est actuellement fixé par le décret du 30 janvier 1984 <sup>6</sup>. Un projet de loi a été présenté au conseil des ministres du 2 novembre 2006 en vue de donner une consécration législative à cette commission afin de la rendre conforme aux « principes de Paris » définis par l'Organisation des Nations Unies, ce qui lui permettra de participer aux travaux du nouveau Conseil des droits de l'homme de l'organisation.

### *3° – Statut de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche <sup>7</sup> a créé, à côté de l'Agence nationale de la recherche et du Haut conseil de la science et de la technologie, une nouvelle autorité administrative indépendante. Le décret du 3 novembre 2006 fixe l'organisation et le fonctionnement de l'agence <sup>8</sup>. Un conseil « composé de 25 membres français, communautaires ou internationaux, reconnus par la qualité de leurs travaux » fixe notamment le programme pluriannuel d'évaluation et adopte le rapport annuel. Le président du conseil dirige l'agence et nomme le secrétaire général. L'agence est organisée en trois sections dirigées par un directeur. Les rapports d'évaluation sont établis par des comités d'évaluation. L'agence prend la suite du Comité national d'évaluation de la recherche et d'une partie des travaux du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

## **• Coordination interministérielle**

### *Création du comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale*

À la suite de faits divers, un comité national chargé de coordonner les politiques et les actions de lutte contre la fraude dans le domaine de la sécurité sociale a été créé <sup>9</sup>. Il comprend des représentants de l'État issus des principales directions ministérielles concernées et des représentants des organismes de sécurité sociale et des organismes de protection sociale.

4. Article 5 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006, *JORF*, 8 décembre 2006, p. 18531 modifiant l'article 28 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JORF* du 11 février 2000, p. 2143.

5. Article 17 de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4347.

6. Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984, *JORF*, 1<sup>er</sup> février 1984, p. 489.

7. Article 9 de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006, *JORF*, 19 avril 2006, p. 5820.

8. Décret n° 2006-1334 du 3 novembre 2006, *JORF*, 4 novembre 2006, p. 16347.

9. Décret n° 2006-1296 du 23 octobre 2006, *JORF*, 24 octobre 2006, p. 15719.

## • Administration centrale

### *1° – Création d'une délégation aux interceptions judiciaires au ministère de la Justice*

Un décret, du 17 novembre 2006 <sup>10</sup>, crée une délégation aux interceptions judiciaires en application de la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle <sup>11</sup> qui modifie à la fois la loi du 10 juillet 1999 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques et la loi du 21 janvier 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Cet organisme est chargé de coordonner les interceptions de correspondances électroniques, les transmissions de données relatives aux abonnements (imposées aux opérateurs) et les opérations relatives à l'identification des personnes ou des courriers ou à la localisation des appareils de transmission, lorsque ces actions sont ordonnées lors de procédures judiciaires. Elle est placée sous l'autorité d'un délégué, nommé par décret du Premier ministre sur proposition du ministre de la justice parmi les magistrats de l'ordre judiciaire. Elle prépare et suit les travaux d'un comité d'orientation des interceptions judiciaires présidé par le secrétaire général du ministère.

### *2° – Création d'un conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État*

Au ministère de l'intérieur, un conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État est créé <sup>12</sup>. Il est placé sous l'autorité directe du ministre aux côtés de l'inspection générale de l'administration. Il exerce, à l'intention du corps préfectoral, des missions de conseil, de soutien, de propositions d'audits et d'études et participe à l'évaluation des préfets et des sous-préfets. Ses membres sont chargés du suivi d'une circonscription interdépartementale. Il est exclusivement composé de membres désignés par le ministre de l'intérieur « parmi les préfets titulaires ayant exercé des fonctions territoriales ». C'est donc un organisme purement interne au corps, là où on pourrait s'attendre à un dispositif interministériel.

### *3° – Réforme de la direction du budget*

La direction du budget a notablement adapté son organigramme à l'évolution de ses missions résultant, d'une part, de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et, d'autre part, des objectifs gouvernementaux d'amélioration de la situation des finances publiques. La sous-direction de synthèse est recentrée sur le pilotage « macro-budgétaire » des finances publiques. Une nouvelle sous-direction, centrée sur la performance de la dépense publique, est créée. Le traitement des dépenses de personnels est désormais réparti entre chaque bureau sectoriel. Le périmètre de ceux-ci a été revu. Deux bureaux consacrés au pilotage des finances locales et au pilotage des finances sociales sont créés. Les missions transversales (ressources humaines, communication, documentation, archive et courrier) ont été revalorisées. Cet organigramme, en vigueur depuis le 2 octobre 2006, n'a pas encore été publié au *Journal officiel* <sup>13</sup>.

10. Décret n° 2006-1405 du 17 novembre 2006 et arrêté de même date, *JORF* du 19 novembre 2006, p. 17391.

11. Loi du 9 juillet 2004, *JORF*, 10 juillet 2004, p. 12483.

12. Décret n° 2006-1482 du 29 novembre 2006, *JORF*, 1<sup>er</sup> décembre 2006, texte n° 1.

13. À la date de la rédaction de cette chronique, la direction reste officiellement organisée par un arrêté du 8 novembre 2004, *JORF*, 11 novembre 2004, p. 19091.

#### 4° – Transfert de l'administration du domaine

Un ensemble de textes réglementaires publiés au *Journal officiel* du 31 décembre 2006 organise le transfert de l'administration du domaine de la direction générale des impôts à la direction générale de la comptabilité publique <sup>14</sup>. Un nouveau service « France domaine » est créé au sein de la direction générale de la comptabilité publique. La direction nationale d'interventions domaniales devient un service à compétence nationale <sup>15</sup>.

Les compétences locales sont transférées des directeurs des services fiscaux aux trésoriers-payeurs généraux. Les agents concernés sont intégrés dans les corps correspondants avec un droit d'option pour le maintien dans le corps d'origine.

Cette réforme s'inscrit dans la rationalisation progressive des attributions de ces deux directions du ministère chargé du budget, marquée, ces deux dernières années, par le transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la redevance audiovisuelle à la direction générale des impôts. Elle concrétise également la volonté du ministère de « dynamiser » la politique immobilière de l'État.

#### 5° – Création du service à compétence nationale « Archives nationales »

Au ministère de la culture et de la communication, la direction des archives de France transfère ses activités opérationnelles à trois services à compétence nationale qui lui sont rattachés : « Archives nationales », « Archives nationales d'Outre-Mer », « Archives nationales du monde du travail » <sup>16</sup>.

#### 6° – Réorganisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Une série de textes publiés au *Journal officiel* du 17 janvier 2007 ont redéfini le rôle et la répartition des sous-directions et des bureaux de ce service interministériel stratégique <sup>17</sup>. L'objectif essentiel de la réforme est de surmonter la césure antérieure entre les aspects statutaires, fonction classique de cette direction, et la gestion des ressources humaines. Accessoirement, le nouvel organigramme permet de supprimer certains services « satellites » dont les plus importants sont partis à Bercy au sein de la direction générale pour la modernisation de l'État <sup>18</sup>. Une nouvelle sous-direction de l'information et de la logistique s'intéresse notamment aux systèmes d'information, à la prospective, aux statistiques et à la documentation ; une sous-direction des carrières et des rémunérations récupère l'ensemble des missions relatives à la gestion des emplois et des carrières, y compris celle des cadres supérieurs ; une sous-direction des politiques interministérielles coordonne les questions concernant le statut général des fonctionnaires, le dialogue social, les politiques sociales, de recrutement et de formation. La direction se dote d'un secrétaire général. Le secrétariat général pour l'administration, créé par un décret du 21 avril 2006 <sup>19</sup>, dont le poste n'a pas été pourvu, n'est mentionné ni dans les textes, ni dans les commentaires officiels qui les ont accompagnés.

14. Décret n° 2006-1792 du 23 décembre 2006, *JORF*, 31 décembre 2006, texte n° 42.

15. Arrêtés du 23 décembre 2006, *JORF*, 31 décembre 2006, texte n° 50 et n° 53.

16. Décret du 24 décembre 2006, *JORF*, 31 décembre 2006, texte n° 128.

17. Arrêtés du 16 janvier 2007, *JORF*, 17 janvier 2007, texte n° 1 et 2.

18. Voir cette « chronique », *RFAP* n° 116, 2005, p. 730.

19. Voir cette « chronique », *RFAP* n° 119, 2006, p. 565.

## • Administration déconcentrée

### *1° – Modification du statut des sous-préfets*

Le statut des sous-préfets fixé par un décret du 14 mars 1964, modifié en dernier lieu par un décret du 20 juillet 2004 <sup>20</sup>, est à nouveau modifié par un décret du 23 décembre 2006 <sup>21</sup>. L'essentiel des dispositions vise à élargir le tour extérieur par rapport à la voie normale du recrutement parmi les administrateurs civils. Le pourcentage de détachement « de l'article 6 » est porté de 14 % des emplois du corps à 25 %. À la liste, déjà longue, des catégories pouvant accéder à ce corps, est ajoutée une « catégorie balai » particulièrement large puisqu'elle vise toutes les fonctionnaires de catégorie A de toutes les fonctions publiques relevant d'un corps dont l'indice brut terminal est supérieur à l'indice 1015, butoir de droit commun de la catégorie A.

### *2° – Fusion dans huit départements des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt*

Une circulaire du 2 janvier 2006 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État <sup>22</sup>, a prévu l'expérimentation de la fusion DDE/DDA. Un décret du 23 décembre 2006 <sup>23</sup> crée, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) dans les départements de l'Ariège, de l'Aube, du Cher, du Loir-et-Cher, du Lot, des Yvelines, du Territoire de Belfort et du Val d'Oise. Le nouveau service déconcentré regroupe les services locaux d'ingénierie territoriale rattachés aux ministères chargés de l'équipement, de l'agriculture et de l'écologie. Cette réforme est à rapprocher du modèle de « service technique interministériel unique » évoqué par le ministre chargé de l'équipement et de l'expérimentation « Organisation des services de l'État » dans le Lot qui vise à créer quatre grandes directions générales, dont celle des territoires sous l'autorité des préfets. Se pose la question de la cohérence de ces expérimentations avec celles relatives à la fusion au niveau régional des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des directions régionales de l'environnement (DIREN).

## • Agences et établissements publics

### *1° – Création de l'établissement public d'aménagement universitaire*

Un décret du 5 octobre 2006 crée un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur qui aura pour mission de proposer des schémas d'implantation universitaire, de procéder à des études préalables aux investissements immobiliers et de réaliser lui-même des opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance. Il pourra offrir des prestations à d'autres acteurs publics dans le cadre de conventions. L'établissement public du Campus de Jussieu, dont les statuts sont modifiés en vue des opérations de désamiantage et de mise en sécurité, sera adossé au nouvel établissement <sup>24</sup>.

20. Décret n° 64-2006 du 14 mars 1964, *JORF*, 21 mars 1964, p. 2620 et décret n° 2004-715 du 20 juillet 2004, *JORF* du 21 juillet 2004, p. 13005.

21. Décret n° 2006-1773 du 23 décembre 2006, *JORF*, 31 décembre 2006, texte n° 11.

22. Voir cette « chronique », *RFAP* n° 117-2006, p. 190.

23. Décret n° 2006-1740 du 23 décembre 2006, *JORF*, 30 décembre 2006, texte n° 173.

24. Décret n° 2006-1219, *JORF*, 6 octobre 2006, p. 14776 et décret n° 2006-1543 du 7 décembre 2006, *JORF* du 8 décembre 2006, p. 18576.

## 2° – Création de l'Agence des aires marines protégées

La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins <sup>25</sup> a créé un nouvel établissement public administratif, l'agence des aires marines protégées, qui a vocation à apporter un appui technique, administratif et scientifique aux gestionnaires d'aires marines protégées (parcs naturels, réserves naturelles, sites Natura 2000...). Un décret du 16 octobre 2006 organise ce nouvel établissement <sup>26</sup>. Le conseil d'administration est composé de deux collèges : celui des représentants de l'État et celui des personnalités qualifiées. Le président est élu par le conseil d'administration. Le directeur qui « exerce la direction générale de l'agence » est nommé par décret. Un conseil scientifique consultatif est composé de diverses personnalités compétentes.

## 3° – Création de l'établissement public de la Porte dorée – Cité internationale de l'histoire de l'immigration

La reconversion du musée de la France d'Outre-mer à la Porte dorée à Paris se traduit par la création d'un établissement public administratif qui succède à un groupement d'intérêt public <sup>27</sup>. Il est placé sous la tutelle conjointe de quatre ministres chargés respectivement de l'intégration, de la culture, de l'éducation nationale et de la recherche. La définition de ses missions traduit une volonté politique affirmée et largement définie : « La Cité nationale de l'histoire de l'immigration sera le premier lieu à vocation culturelle, pédagogique et citoyenne, consacrée à l'histoire et aux cultures de l'immigration en France [...] Elle aura pour mission de contribuer à la reconnaissance des processus d'intégration des populations immigrées dans la société française et de faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France » <sup>28</sup>. À cet effet, l'établissement gèrera le musée mais aussi un centre de ressources et un réseau de chercheurs et de partenaires. Il est administré par un conseil d'administration de vingt-deux membres, un président nommé par décret et un directeur général qui « dirige l'établissement ». Ces organismes sont assistés d'un conseil d'orientation.

## 4° – Création de l'Académie des technologies

En application de l'article L 288-1 du code de la recherche, issu de la loi du 18 avril 2006 <sup>29</sup>, un décret du 6 décembre 2006 crée l'Académie des technologies, établissement public administratif qui succède à une association du même nom <sup>30</sup>.

## 5° – Modification du statut de l'Opéra de Paris

Un décret du 17 janvier 2007 modifie le statut de l'Opéra national de Paris en différents points techniques dont la limite d'âge du directeur <sup>31</sup>.

25. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, *JORF*, 15 avril 2006, p. 5682, voir cette « chronique », *RFAP* n° 119, 2006, p. 567.

26. Décret n° 206-1266 du 16 octobre 2006, *JORF*, 17 octobre 2006, p. 15403.

27. Décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006, *JORF*, 17 novembre 2006, p. 17288.

28. Communiqué du conseil des ministres du 15 novembre 2006.

29. Article 20 de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006, *JORF*, 19 avril 2006, p. 5820.

30. Décret n° 2006-1533 du 6 décembre 2006, relatif à l'Académie des technologies, *JORF*, 7 décembre 2006, p. 18383.

31. Décret n° 2007-64 du 17 janvier 2007, *JORF*, 19 janvier 2007, p. 1154.

#### 6° – Création de l'établissement public du Grand Palais des Champs-Élysées

Un décret du 25 janvier 2007 crée l'établissement public du Grand Palais des Champs-Élysées sous forme d'établissement public industriel et commercial <sup>32</sup>.

### • Administration consultative

#### 1° – Création d'un conseil de l'immobilier de l'État

Dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'État <sup>33</sup>, un organisme consultatif est créé auprès du ministre chargé du domaine – en fait, le ministre du budget – pour formuler des recommandations en matière de gestion du patrimoine immobilier de l'État <sup>34</sup>. La composition de ce conseil est significative : outre le président désigné par le ministre, il comprend : deux députés, deux sénateurs, un représentant de chacun des organismes professionnels des notaires, des géomètres-experts et des avocats, six personnalités qualifiées issues « du secteur public et des entreprises privées », une personnalité étrangère. Cette composition constitue un exemple rare d'ouverture.

#### 2° – Modification de la composition du Comité supérieur de l'emploi

Un décret du 25 octobre 2006 modifie les articles R 322-12 et suivants du code du travail relatifs aux missions et à la composition du comité supérieur de l'emploi <sup>35</sup>. Il précise notamment la composition de sa formation plénière : neuf représentants de l'État, dix représentants des syndicats de salariés, dix représentants des employés, trois représentants des collectivités territoriales, deux membres du conseil d'administration de l'Unedic.

#### 3° – Création de l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap

Un organisme consultatif à compétence élargie en matière d'études sur le handicap est créé par un décret du 31 octobre 2006, codifié aux articles D 114-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles <sup>36</sup>. Son conseil d'orientation est composé d'un large éventail de personnalités qualifiées choisies en dehors des administrations concernées (à l'exception du directeur général de l'Insee). Celles-ci peuvent assister aux séances des groupes de travail et sont chargées de réaliser les travaux prévus au programme de travail annuel. Le secrétariat de l'observatoire est assuré par le délégué interministériel aux personnes handicapées.

#### 4° – Renouvellement de la composition et du fonctionnement du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

Un décret du 10 novembre 2006 actualise la composition de ce conseil composé de 58 membres <sup>37</sup>.

#### 5° – Création d'une commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives

À la suite d'incidents graves lors d'un match de football, le gouvernement a pris des mesures destinées à faciliter la dissolution de groupements violents. Un décret du 8 décembre

32. Décret n° 2007-92 du 25 janvier 2007, *JORF*, 26 janvier 2007, p. 1664.

33. Voir cette « chronique », *RFAP* n° 117, p. 192.

34. Décret 2006-1267 du 16 octobre 2006, *JORF*, 18 octobre 2006, texte n° 9.

35. Décret n° 2006-1307 du 25 octobre 2006, *JORF*, 27 octobre 2006, p. 15884.

36. Décret n° 2006-1331 du 31 octobre 2006, *JORF*, 3 novembre 2006, p. 16273.

37. Décret n° 2006-1370 du 10 novembre 2006, *JORF*, 11 novembre 2006, p. 17023 modifiant le décret n° 2003-959 du 7 octobre 2003, *JORF* du 8 octobre 2003, p. 17182.

2006 institue une commission auprès du ministère de l'intérieur destinée à instaurer une procédure contradictoire de dissolution <sup>38</sup>.

*6° – Création d'un comité d'initiative et de vigilance civiques sur une pandémie grippale et les autres crises sanitaires exceptionnelles*

En complément du dispositif gouvernemental de lutte contre la grippe aviaire <sup>39</sup>, est créé, auprès du ministre de la santé, un comité chargé de proposer toute action de nature à renforcer la mobilisation des populations <sup>40</sup>. Il comprend, outre son président, sept personnalités « qualifiées en sciences humaines et sociales compétentes dans le domaine des crises sanitaires » dont le délégué interministériel pour la lutte contre la grippe aviaire. La prise en compte des aspects sociologiques des politiques publiques est suffisamment rare pour être soulignée. À noter également que le comité rend compte de ses travaux « au Président de la République, aux présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, au Premier ministre ainsi qu'aux ministres compétents ».

*7° – Organisation du Haut Conseil de la santé publique*

Un décret du 22 décembre 2006 <sup>41</sup> a organisé le fonctionnement du Haut Conseil de la santé publique créé par la loi du 9 août 2004, codifiée aux articles L 1411-4 et L 1411-5 du code de la santé publique, en remplacement du Haut Comité de la santé publique créé par un décret du 3 décembre 1991. Cette instance consultative comprend un collègue et des commissions spécialisées <sup>42</sup> composées de membres de droit et de personnalités qualifiées. Le président du Haut Conseil et les présidents des commissions spécialisées sont élus par leurs pairs parmi les personnalités qualifiées.

Ce Haut Conseil devra trouver sa place au sein d'une galaxie d'organismes spécialisés dans le domaine de la santé dont les responsables sont d'ailleurs membres de droit de son collège ou de ses commissions : Haute Autorité de la santé ; Institut national de veille sanitaire ; Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ; Agence française de sécurité sanitaire des aliments ; Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail ; Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé ; Agence de la biomédecine ; Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ; Institut national de lutte contre le cancer.

*8° – Nouveau statut de la commission des marchés publics de l'État*

En application de l'article 129 du code des marchés publics, dans sa version issue du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 <sup>43</sup>, un décret du 16 janvier 2007 <sup>44</sup> a recréé une commission des marchés publics de l'État. Le dispositif retenu est très proche de celui du décret du 26 novembre 2004 qui est abrogé.

*9° – Consultation des citoyens par internet*

Pour préparer d'importantes réformes, le gouvernement commence à utiliser, à côté d'une consultation traditionnelle faisant intervenir des représentants des intéressés ou des

38. Décret n° 2006-1550 du 8 décembre 2006, *JORF*, 9 décembre, texte n° 2.

39. Voir cette « chronique », *RFAP* n° 116, 2005, p. 729.

40. Décret n° 2006-1581 du 12 décembre 2006, *JORF*, 13 décembre, p. 18818.

41. Décret n° 2006-1676 du 22 décembre 2006, *JORF*, 27 décembre 2006, p. 19697.

42. Créées par un arrêté du 22 décembre 2006, *JORF*, 27 décembre 2006, p. 19700.

43. Décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006, *JORF* n° 179, 4 août 2006 p. 11627.

44. Décret n° 2007-61 du 16 janvier 2007, *JORF* 0, 18 janvier 2007, texte n° 2.



experts, une large consultation de citoyens par internet. L'étude des modalités du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a été ainsi confiée à trois personnalités. Celles-ci ont organisé un débat public sur leur *blog* <sup>45</sup>. Ils présentent des informations objectives sur le sujet et invitent les citoyens à donner leur point de vue. Le site est également accessible par le portail [www.forum.gouv.fr](http://www.forum.gouv.fr). Il forme un exemple intéressant « d'expertise participative ».

## • Services publics en milieu rural

### *1° – Rapports sur la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire*

En application des lois, du 2 juillet 1990 modifiée, relative à l'organisation du service public de La Poste et de France Télécom et, du 4 février 1995 modifiée, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, un décret du 11 octobre 2006 <sup>46</sup> impose à La Poste d'établir dans chaque département un rapport annuel sur l'accessibilité du réseau postal après avis de la commission départementale de présence postale territoriale. Un bilan national relatif à la contribution de La Poste à l'aménagement et au développement des territoires sera établi chaque année.

### *2° – Réorganisation de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics*

En application de l'article 28 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire <sup>47</sup>, un décret du 11 octobre 1995 a créé une commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et prescrit l'élaboration de schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics <sup>48</sup>. Un décret du 21 novembre 2006 <sup>49</sup> réorganise cette commission qui est désormais une « commission pivot » au sens du décret du 7 juin 2006 sur l'organisation des commissions administratives à caractère consultatif <sup>50</sup>.

Sur la composition de la commission, le décret se limite à fixer un plafond de 28 membres rejoints en cinq catégories : élus locaux ; représentants des entreprises et organismes en charge d'un service public ; représentants des services de l'État ; représentants des associations d'usagers et d'associations assurant des missions de service public ou d'intérêt général ; personnalités qualifiées. Elle est présidée par le préfet ou par le président du Conseil général selon la nature des services publics concernés. La commission, qui peut siéger en formations thématiques ou territoriales, peut demander des études prospectives ou des évaluations.

## • Bilan et perspectives de l'administration électronique

À l'issue d'un déplacement du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, le 9 novembre à Parthenay, un dossier de presse faisant le point de l'administration électronique a été publié <sup>51</sup>. Il indique que 65 % des services publics proposés en ligne peuvent être effectués intégralement et que 53 % des français ont déjà utilisé internet pour effectuer une

45. [www.laretenuealasource.fr](http://www.laretenuealasource.fr).

46. Décret n° 2006-1239 du 11 octobre 2006, *JORF*, 12 octobre 2006, p. 15166.

47. Loi n° 95-113 du 4 février 1995, *JORF*, 5 février 1995, p. 1973.

48. Décret n° 95-1101 du 11 octobre 1995, *JORF*, 14 octobre 1995, p. 14984.

49. Décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006, *JORF*, 22 novembre 2006, p. 17946.

50. Voir cette « chronique », *REFAP* n° 119, 2006, p. 568.

51. Voir sur [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

démarche administrative. Les réalisations du programme gouvernemental d'administration en ligne (ADELE), piloté désormais par la direction générale de la modernisation de l'État, sont rappelées : 5,7 millions de français ont opté pour la déclaration des revenus en ligne en 2006 ; 20 % des foyers qui déménagent utilisent le service de changement d'adresse en ligne ; 17 % des demandes d'actes de naissances s'effectuent en ligne en 2006 ; 92 % des extraits de casier judiciaire sont demandés en ligne, de même que plus des deux tiers des certificats de non-gage...

En janvier, un nouveau portail administration « 24h24.gouv.fr » a mis à la disposition des usagers l'ensemble des 600 démarches et services en ligne existants. Ce portail complète le site d'information administrative géré par La Documentation française « service-public.fr ». En 2008, un nouveau portail « mon-service-public.fr », en cours d'expérimentation, permettra à chaque usager de constituer son espace personnalisé de services administratifs en ligne en stockant les documents administratifs et les informations qu'il souhaite échanger avec les services publics. Le dossier de presse du nouveau portail présente des exemples étrangers<sup>52</sup> et signale plusieurs projets en cours de réalisation : les relais de services publics, la carte vie quotidienne, le projet « Hélios » du Trésor public dédié au secteur local, le projet « Actes » d'aide au contrôle de légalité dématérialisé...

#### • Bilan des audits de modernisation

Le 17 octobre 2006, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État a présenté le bilan d'un an de programmes d'audits de modernisation et en a lancé la cinquième vague. La sixième vague a été lancée le 1<sup>er</sup> février 2007. Les 150 audits seraient susceptibles de générer trois milliards d'euros de gains de productivité estimés sur trois ans. Leur suivi a été renforcé par la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006<sup>53</sup> qui prévoit la tenue d'un tableau de bord de suivi. Parmi les nouveaux sujets retenus : la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif, la gestion de la prime pour l'emploi, l'organisation du contrôle de légalité, la comparaison des méthodes d'allocation des moyens financiers et humains dans les réseaux des services déconcentrés, la coordination du travail interministériel, le dispositif d'accueil dans les administrations, le parc bureautique de l'État<sup>54</sup>.

Le 25 octobre, M. Jean Arthuis a déposé un rapport d'information au nom de la commission des finances du Sénat sur la réforme de l'État<sup>55</sup>. L'auteur approuve l'organisation actuelle qui repose notamment sur la direction générale de la modernisation de l'État et la méthode des audits de modernisation qualifiée de « prometteuse ». Toutefois, il préconise l'élargissement de leur domaine (règles de rémunération et de gestion des personnels ; administration de la sécurité sociale...). Il regrette que les gains de productivité soient inégalement évalués et souhaite un suivi plus rigoureux des plans d'actions qui font suite aux audits. En définitive, l'impact des audits sur les dépenses publiques et la révision des missions de l'État lui paraît marginal et bien inférieur aux réformes réalisées au Canada au cours des années 1990.

52. Grande-Bretagne : [www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk) ; Singapour : [www.business.gov.sg](http://www.business.gov.sg) ; Canada : [www.entreprises-canada.gc.ca](http://www.entreprises-canada.gc.ca) ; États-Unis : [www.usa.gov](http://www.usa.gov)

53. Voir cette chronique, *RFAP* n° 120, 2006, p. 793.

54. Voir sur [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

55. Jean Arthuis, « Réforme de l'État : auditer pour agir », Sénat, Rapport d'information n° 45 (2006-2007 du 25 octobre 2006).

## II – AGENTS PUBLICS

### • La réforme périphérique de la gestion des ressources humaines de l'État

La loi de modernisation de la fonction publique a été adoptée par l'Assemblée nationale le 23 janvier 2007 <sup>56</sup>, après avoir été très légèrement amendée sur des points techniques par le Sénat <sup>57</sup>. Les débats parlementaires entourant son adoption ont révélé un mécontentement général, les députés de la majorité considérant ce texte comme l'amorce d'un changement plus radical ne pouvant intervenir avant les élections de 2007 alors que les députés de l'opposition ont jugé que la loi introduisait de nombreuses mesures libérales pouvant renforcer la convergence des fonctionnaires et des salariés de droit privé. Le débat a été dominé par les tensions nées de l'annonce de 15 000 suppressions de postes budgétaires pour l'année 2007, concentrées en particulier aux finances et dans l'éducation nationale.

On peut sans doute s'arrêter quelque peu sur la logique de ces réformes. Alors que la perspective d'une réforme de grande ampleur semble écartée, du moins pour l'instant, l'accumulation de mesures apparemment techniques et périphériques redessine le paysage administratif français. On peut tout d'abord noter que la loi de 2007 vient consacrer la fin de la classique procédure de notation des fonctionnaires, généralement considérée comme sclérosée et incapable de rendre compte du travail effectif réalisé par les agents. Cette notation sera remplacée par des entretiens d'évaluation, mais uniquement pour le moment dans les administrations volontaires, à savoir les ministères de l'agriculture, de l'équipement et de l'éducation nationale. Cette réforme va évidemment permettre d'associer à terme l'avancement des fonctionnaires à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés par les programmes définis dans la loi de finances annuelle. Cette extension mécanique de la logique de gestion a été fortement critiquée par les syndicats, notamment la CGT et la FSU, qui ont dénoncé à la fois l'introduction de critères de rentabilité dans la rémunération des fonctionnaires, comme l'absence de critères permettant d'établir la comparabilité des situations, et le danger subséquent d'un arbitraire des supérieurs hiérarchiques. Il reste sans doute que la portée effective de cette réforme dépendra de la formation des évaluateurs et de leurs capacités de donner sens à cette nouvelle procédure.

Un second élément de réforme périphérique est la mise en place du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), inauguré en décembre 2006. Le RIME a pour objet de fournir une information détaillée sur les métiers exercés dans la fonction publique de l'État et de faciliter la mobilité des personnels ainsi que la gestion prévisionnelle des emplois. Le premier objectif est de décrire très concrètement les tâches et le contenu des missions de chaque emploi, ce qui permet de donner une identité professionnelle précise à des agents qui étaient généralement désignés par des catégories juridiques abstraites. Si les fonctions des policiers ou des magistrats sont relativement bien connues, il n'en va pas de même lorsque l'on parle d'agents administratifs ou de cadres puisque le contenu concret de leur travail est décliné par les ministères. Un second objectif est de préciser les tendances d'évolution de chaque métier afin de mieux préparer l'offre d'emplois mais également la formation professionnelle. Le troisième objectif est de repérer les emplois communs à plusieurs ministères afin d'organiser une mobilité rendue souvent difficile par l'opacité des informations sur les profils attendus ou le travail à mener au quotidien. La méthode retenue par les membres de l'Observatoire de l'emploi public placé auprès de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique est elle-même originale. Elle a reposé sur une

56. Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, *JORF* n° 31, 6 février 2007 page 2160.

57. Voir notre chronique dans le numéro 120 de la Revue.

démarche descendante à partir d'une définition des grandes fonctions de l'État (fonctions stratégiques, fonctions d'appui et fonctions opérationnelles) puis des domaines fonctionnels. Par exemple, la diplomatie, la sécurité, la justice, le contrôle constituent des domaines fonctionnels au sein des fonctions opérationnelles de l'État. Dans chaque domaine fonctionnel, des « emplois-références » ont été précisés (groupes d'emplois-types se rapprochant en termes d'activités). Des groupes de travail réunissant des représentants des ministères et des syndicats se sont ensuite réunis dans le cadre de chaque domaine fonctionnel afin d'identifier les emplois-références et décrire les compétences nécessaires. Au total, 230 « fiches » d'emplois-références pour 23 domaines fonctionnels ont été rédigées. C'est par le RIME que la logique des métiers vient compléter une gestion qui était jusque-là presque exclusivement statutaire et juridique. Chaque ministère dispose ainsi de profils de métiers permettant de repérer les besoins en compétences comme de participer à terme à un marché interne de l'emploi public.

Cette étape dans la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique de l'État ne doit pas être sous-estimée. En effet, pendant longtemps, on a raisonné en France uniquement à partir de grilles assez rigides qui avaient deux inconvénients. Le premier était le risque d'inadaptation des emplois aux besoins des services. Le principe d'adaptabilité du service public était souvent battu en brèche car les emplois devenaient peu à peu, *de facto*, la « propriété » des agents ou des corps. Le second inconvénient tenait au fait que les recrutements étaient réalisés de manière automatique sans que l'on puisse savoir si certains fonctionnaires présents n'étaient pas sous-employés ou pouvaient très bien s'adapter aux nouvelles demandes. La solution habituelle était bien connue : on recrutait des personnels contractuels pour répondre à ces besoins en multipliant les strates et les catégories d'agents.

L'un des aspects positifs du RIME est sans doute de venir limiter cette logique aveugle d'un recrutement déconnecté de la gestion quotidienne et de casser l'image négative d'une administration ou « personne ne sait qui fait quoi et où ». Un des aspects les plus controversés est de savoir dans quelle mesure le RIME n'est pas la première étape vers une fonction publique de l'emploi et donc une menace pour le statut général comme pour les statuts particuliers des corps. On va en effet assez vite s'apercevoir que des métiers identiques sont exercés dans le cadre de statuts différents. Les corps eux-mêmes vont perdre de leur pouvoir structurant sur les carrières de leurs membres, notamment au sein de la catégorie A. Ces facteurs peuvent déstabiliser l'ensemble de la conception statutaire, ce qui a été dénoncé par certains syndicats comme FO ou la FSU. Un second point d'interrogation naît de l'éventuelle confrontation entre la gestion des carrières et la gestion des compétences professionnelles. La modernisation effective apportée par le RIME peut avoir un effet « boule de neige », du moins si elle n'est pas enterrée à court terme. Une réforme des commissions administratives paritaires semble être dès lors fort probable.

Il reste que l'attractivité de la fonction publique de l'État reste toujours très forte alors même que l'offre d'emplois diminue régulièrement (baisse de 16 % en 2003 et de 14 % en 2004). Hors enseignement, le ratio entre le nombre de candidats présents aux épreuves et le nombre d'admis en catégorie A était de 28 pour 1 en 2004. Quelle que soit la catégorie, la proportion de surdiplômés ne fait qu'augmenter car le déséquilibre est parfois très important pour certains emplois : 45 candidats pour un emploi de contrôleur des impôts, mais 56 pour un poste de secrétaire administratif, 59 pour un poste d'adjoint administratif et 85 pour un poste d'ingénieur d'étude de l'éducation nationale. Cette forte pression à l'entrée, qui pose de plus en plus la question de savoir si les concours sont adaptés à de telles situations, va évidemment se répercuter en aval dans quelques années dans le niveau des attentes professionnelles des agents qui auront passé un concours particulièrement sélectif et difficile.

### • Politique de modernisation et conflits sociaux à l'éducation nationale

Le personnel enseignant représente à lui seul la moitié de la fonction publique de l'État et aucune réforme de fond ne pourra se faire sans prendre en considération son poids social et financier, sans même parler de son potentiel revendicatif. Plusieurs mesures ont été prises afin de moderniser la gestion de cet appareil administratif.

Une première mesure concerne le rapprochement des couples d'enseignants. Le ministre a annoncé, en novembre 2006, qu'il fixait au ministère un objectif de satisfaction des demandes de rapprochement géographique de 100 % à l'horizon 2008. Environ 12 000 couples, dans l'éducation primaire ou secondaire, sont en effet concernés par ce problème et 70 % seulement des demandes pouvaient être satisfaites. Les délais d'attente et de séparation pouvaient varier de cinq à dix ans.

Trois autres mesures, beaucoup plus contestées, ont suscité une hausse sensible du niveau de conflictualité qui s'est traduite par des journées de manifestations en décembre 2006 et en février 2007.

Tout d'abord, 8 500 suppressions de postes ont été inscrites au budget 2007. Ce nombre est une moyenne d'ensemble constituée de la différence entre le nombre de postes ouverts à concours et le nombre de départs à la retraite. Le ministère fait état de 23 250 postes ouverts (20 260 aux concours externes et 2 150 aux concours internes avec – et c'est une nouveauté – 200 postes réservés à des personnes handicapées) et d'une baisse relative du nombre de départs à la retraite estimés désormais à 30 500 pour la période 2006-2007, contre 38 800 quelque temps plus tôt. Les syndicats ont fortement contesté ce qu'ils estiment être une réduction sensible des emplois d'enseignants à l'heure où l'éducation est présentée comme une priorité nationale. Le débat est cependant difficile car il s'appuie souvent sur des comparaisons sectorielles et non plus des moyennes d'ensemble. Par exemple, le SE-UNSA dénonce une baisse des recrutements de près de 20 % dans l'enseignement technique et de 19 % dans l'enseignement professionnel. Le SNES-FSU, quant à lui, critique le fait que plus de 19 000 départs à la retraite auront lieu en 2008 dans l'enseignement secondaire au moment où les recrutés de 2007 prendront leur poste et considère qu'avec 9 800 postes ouverts aux concours externes moins d'une personne sur deux sera remplacée. Les chiffres changent évidemment si l'on ajoute aux concours externes du seul secteur public les recrutements internes et les recrutements du secteur privé qui totalisent 14 551 emplois.

Une seconde mesure touche à la réforme des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) et une remise à plat de la formation des enseignants afin que ces derniers soient capables de s'adapter à la diversité des élèves et puissent transmettre un « socle commun de connaissances ». Cette idée avait été notamment développée dans un rapport du Haut conseil de l'éducation<sup>58</sup>. Cette réforme ne fait cependant que se surajouter aux critiques émises par le ministre à l'encontre de la « méthode globale » dans l'apprentissage de la lecture qui avait soulevé l'indignation de nombreux enseignants considérant qu'on leur faisait un faux procès. La réforme des IUFM reste donc associée à l'idée que les enseignants sont mal formés. À ce titre, le ministre a évoqué de surcroît la possibilité d'organiser une formation en alternance avec des stages sur le terrain, ce qui a nourri le scepticisme critique de syndicats déjà échaudés.

Enfin, *last but not least*, la préparation du décret sur l'évolution des métiers d'enseignants a suscité une levée de boucliers de la part des syndicats, notamment sur la suppression des décharges horaires de une à trois heures consenties au titre d'un surplus de travail. Dans les classes préparant au baccalauréat avait été ainsi instituée en 1950 une « heure de première

58. Haut conseil pour l'éducation, *Recommandations pour le socle commun*, 23 mars 2006, [http://www.hce.education.fr/gallery\\_files/site/19/26.pdf](http://www.hce.education.fr/gallery_files/site/19/26.pdf).

chaire » correspondant à une heure d'enseignement en moins pour compenser le travail supplémentaire de préparation des cours ou d'encadrement des élèves. L'évolution des épreuves du baccalauréat appelait une modification de ce régime horaire. Les syndicats sont en désaccord complet avec le ministère sur la portée effective de ce nouveau texte, estimant que 80 000 enseignants seraient touchés alors que le ministère n'en compte que 30 000. Ils dénoncent le fait que cette suppression de décharge entraînera une baisse de revenu annuel de 1 000 à 1 500 euros. Du côté du ministère, on fait prévaloir l'idée qu'il faut moderniser les conditions de service des enseignants (ce qui passe également par l'instauration de services complémentaires dans une autre discipline) et qu'il faut respecter les objectifs de la loi de finances de 2007 prévoyant de récupérer 10 % des équivalents plein temps passant en décharges de service soit 2 800 sur un total estimé par la Cour des comptes en 2006 à 28 000.

Au final, il semble que les enseignants soient placés désormais au centre de bien des attentions modernisatrices. Les déclarations de la candidate du Parti socialiste à l'élection présidentielle de 2007 concernant leur faible présence horaire dans les établissements n'ont fait que renforcer le sentiment dans leurs rangs qu'ils n'allaient pas être oubliés par la réforme de l'État.

#### • Les fonctionnaires et l'élection présidentielle de 2007

Les agents publics constituent une part non négligeable de l'électorat puisqu'on peut estimer qu'ils représentent environ le cinquième des citoyens inscrits sur les listes électorales. Au-delà de leur poids démographique, il faut bien convenir que leurs choix électoraux peuvent être difficilement dissociés de leurs options ou de leurs situations professionnelles notamment dans la perspective d'une réforme plus ou moins libérale de l'État.

Les principaux candidats ont déjà fait un certain nombre de propositions concernant les fonctionnaires alors que la question de la dette publique pèse lourdement sur le débat économique et social. On reprendra ici les propositions que l'on a pu trouver sur les divers sites des principaux candidats (c'est-à-dire ceux qui ont des chances d'arriver au second tour) ou sur ceux consacrés à l'élection<sup>59</sup> et qui seront sans doute complétées à mesure que la campagne électorale avancera.

Les propositions de Nicolas Sarkozy s'organisent autour de thèmes déjà abondamment illustrés par les mesures récentes prises par le gouvernement De Villepin : réduction des effectifs en utilisant à plein les possibilités ouvertes par les nombreux départs à la retraite, systématisation de la rémunération au mérite, constitution d'un véritable marché de l'emploi public. S'y ajoutent des perspectives plus radicales : la disparition des corps au profit d'une réorganisation de la fonction publique en six à dix métiers, l'ouverture d'une centaine de postes de direction à des dirigeants venant du secteur privé et qui ont fait leur preuve dans la gestion d'entreprises privées.

Les propositions de François Bayrou s'inscrivent également sur un registre de gestion moderniste mais de manière plus feutrée : réduction du train de vie de l'État et notamment du nombre des ministères et des cabinets ministériels, mobilité accrue des fonctionnaires, remplacement limité des départs en retraite, formation permanente, développement de la culture de performance sur la base de contrats d'objectifs. François Bayrou a souligné lors de la grève du 8 février 2007 qu'il ne fallait pas s'obnubiler sur la question des effectifs.

À gauche, le « Projet socialiste pour la France » avait souligné en particulier le besoin d'améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires et d'adapter la gestion des ressources humaines notamment dans le domaine de l'éducation nationale. Ségolène Royal avait

59. Voir notamment une synthèse dans : <http://elections.lesechos.fr/elections-presidentielles-2007/>.

développé depuis quelque temps l'idée d'un renforcement de l'État au service de l'économie et de la cohésion sociale, celle d'une évaluation participative des services publics et celle d'une politique de décentralisation plus poussée allant jusqu'au bout de sa logique. Ses propositions concernant la réforme de l'État se sont inscrites dans le cadre d'une démarche participative de longue haleine et elles ont été précisées dans son discours de Villepinte le 11 février 2007. Elle a insisté en particulier sur le besoin de rendre l'État central plus efficace et d'en alléger le poids au moment où la pression financière de la dette publique est devenue insupportable : « Il faut mettre l'État à l'heure du désir d'autonomie, de responsabilité civique et de liberté ». Pour ce faire, elle propose de limiter le nombre des ministères, de mettre fin à l'inflation réglementaire et de renforcer l'échelon régional. On peut inférer de ces propositions une politique très différenciée des effectifs selon les secteurs et le transfert probable d'une partie des agents de l'État vers les collectivités territoriales.

Quant à Jean-Marie Le Pen, ses propositions incluent le rétablissement de la condition de nationalité au recrutement, la réduction des effectifs par le non renouvellement des départs à la retraite, la mobilité accrue des fonctionnaires dans le cadre d'une fonction publique réorganisée en trois grands corps, un corps civil, un corps militaire et un corps de police. On relève des éléments de réforme libérale comme la possibilité de recruter des salariés du secteur privé ou des membres des professions libérales ayant atteint 45 ans afin qu'ils fassent profiter l'administration de leur expérience professionnelle mais également des éléments d'une réforme plus globale des institutions passant par l'interdiction du pantoufage ou l'incompatibilité entre l'emploi public et les fonctions politiques.

Dans l'ensemble, on peut constater que le renouvellement démographique de la fonction publique est devenu une clé utilisée par la plupart des candidats pour ne pas avoir à se prononcer clairement sur une politique des effectifs.

L'état d'esprit des fonctionnaires, tel qu'il pouvait être mesuré en décembre 2006 lors de la troisième vague du baromètre politique du Cevipof<sup>60</sup>, témoigne d'une assez grande incertitude sur leur avenir professionnel. Globalement, les fonctionnaires sont toujours fortement ancrés à gauche : 40 % d'entre eux en moyenne mais 47 % des enseignants du secondaire et 57 % des instituteurs, contre 32 % des salariés du privé, se positionnent spontanément à gauche ou à l'extrême-gauche. En moyenne, ils sont également les plus nombreux en proportion à porter un jugement négatif sur le gouvernement De Villepin : 59 % d'entre eux, mais 73 % des enseignants sont négatifs, contre 57 % des salariés du secteur privé. Cela étant, la proximité partisane n'indique pas une attirance particulière pour le Parti socialiste au-delà d'un vote éventuellement utilitaire qui pourrait faire barrage notamment à Nicolas Sarkozy. On remarque ainsi que les fonctionnaires en moyenne ne sont que 32 % à souligner leur proximité partisane avec le PS, contre 38 % des seuls enseignants. Les probabilités de vote au premier tour de l'élection présidentielle (qui sont cumulables et présentées ici en tenant compte des probabilités « fortes » et « très fortes ») reflètent cette distance critique à l'encontre du PS. Certes, en moyenne, Ségolène Royal arrive en tête mais avec seulement 53 % de probabilités de vote chez l'ensemble des fonctionnaires, 55 % chez les enseignants et 57 % chez les salariés du privé. Elle est suivie de près par Nicolas Sarkozy qui obtient 45 % chez les fonctionnaires et 27 % chez les seuls enseignants, contre 49 % chez les salariés du privé. François Bayrou, quant à lui, arrive en troisième position avec 25 % de probabilités de vote chez les fonctionnaires mais 33 % chez les enseignants, contre 26 % chez les salariés du secteur privé. Comme on le voit, hors enseignement, le vote des fonctionnaires sera sans doute très mitigé pour la gauche de gouvernement et, de toute façon, assez peu enthousiaste. Seules des stratégies de « vote utile » pourraient compenser cette tendance au scepticisme.

60. <http://www.cevipof.msh-paris.fr/bpf/barometre>.



### III – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

#### A – Communes, départements, régions, élection des assemblées délibérantes et des exécutifs territoriaux, extension de l'obligation de respect du principe de parité <sup>61</sup>

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 <sup>62</sup> a instauré des règles de parité pour l'élection des assemblées délibérantes au scrutin de liste. En revanche, aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne les conseils généraux, toujours élus au scrutin uninominal à deux tours. En outre, cette parité ne garantit en rien que les exécutifs territoriaux soient paritaires. Enfin, cette loi a prévu que la parité serait appréciée par groupe de six candidats aux élections municipales. La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a, à la faveur d'une réforme du mode d'élection des conseils régionaux, introduit la parité absolue à l'intérieur des listes des candidats aux élections de cette collectivité territoriale <sup>63</sup>.

Lors de ses vœux pour 2006, le Président Jacques Chirac avait promis d'améliorer encore la parité avant la fin de son mandat. Le consensus régnant autour de cet objectif de parité explique la facilité avec laquelle la présente loi fut votée. Déposé le 28 novembre 2006, le projet de loi ne fit l'objet que d'une lecture devant chacune des deux chambres, l'Assemblée nationale acceptant toutes les modifications opérées par le Sénat. Les articles 1 à 4 de cette loi apportent trois importantes modifications.

#### • L'institution de suppléants aux élections cantonales

Alors même qu'il détient des fonctions de plus en plus importantes et qu'il est devenu un très gros employeur, le conseil général est en majorité une assemblée masculine. En effet, les conseils généraux ne comprennent qu'à peine une femme sur neuf membres (10,9 %) <sup>64</sup>.

Pour compenser l'effet du scrutin uninominal majoritaire à deux tours, l'article 4 de la loi du 31 janvier 2007 a prévu l'institution d'un « ticket » aux élections cantonales. Le candidat titulaire se présentera avec un remplaçant nécessairement de sexe opposé. Suivant l'article L 221 du code électoral, le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission (pour incompatibilités mais non pour convenances personnelles), de nomination au Conseil constitutionnel ou d'absence présumée (au sens du code civil) sera remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet. Les élections cantonales partielles n'auront ainsi lieu qu'en cas de vacance du siège pour toute autre cause ou lorsque à la fois le titulaire, et le remplaçant, viendraient à être empêchés. Cette nouvelle mesure – qui aura l'avantage de limiter les élections cantonales partielles où la participation est très restreinte – entrera en vigueur dès les prochaines élections cantonales, soit en mars 2008.

Prévue à l'origine de manière temporaire comme les autres dispositions du projet de loi qui ne devaient perdurer que le temps de deux mandats afin de mettre fin aux inégalités de représentation, cette disposition sera, sur amendement sénatorial, définitive. Même si l'on ne croit pas que les conseillers généraux pousseront la galanterie jusqu'à démissionner pour laisser la place à leur remplaçant(e), on peut penser que cette mesure entraînera une féminisation des assemblées départementales. Il est probable qu'elle sera un jour étendue aux députés.

61. Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *JORF* du 1<sup>er</sup> février, p. 1941.

62. Voir cette « chronique », *RFAP*, 2000, n° 94, p. 295-298.

63. Voir cette « chronique », *RFAP*, 2003, n° 106, p. 245-249.

64. Voir le tableau inclus dans le rapport du Sénateur Patrice Gélard sur le Projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Sénat 2006-2007, n° 96, p. 16, disponible sur [http://www.senat.fr/rap/106-096/106-096\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/106-096/106-096_mono.html)



### • La parité absolue aux élections municipales

Le Sénat, malgré l'avis défavorable de sa commission des lois, a supprimé (article 2 de la loi) la disposition du projet de lois prévoyant que la parité aux élections municipales s'entendait d'un groupe de six candidats présents. À l'image des listes des conseils régionaux ou du Parlement européen, le système dit « chabada » (un homme, une femme) s'applique pleinement (art. L 264 du code électoral).

### • La parité dans les exécutifs territoriaux

Bon nombre de communes et la plupart des régions ont joué le jeu de la parité en élisant autant de femmes que d'hommes dans les exécutifs territoriaux. Toutefois, le nombre d'adjointes aux maires des communes de plus de 3 500 habitants n'est que de 36,9 %. En effet, le scrutin à la majorité absolue aux deux premiers tours pour l'élection des adjoints aux maires permet de s'écarter de l'ordre de la liste présentée lors des élections et n'impose pas de choisir comme adjoints les premiers de cette liste. L'article 1<sup>er</sup> maintient le système actuel pour l'ensemble des maires ainsi que pour les adjoints dans les communes de moins de 3 500 habitants dont les listes ne sont pas soumises à l'obligation de parité. En revanche, suivant le nouvel article L 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue sans panachage ni vote préférentiel et, sur chaque liste, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Pour autant, les postes les plus importants peuvent être réservés aux hommes puisqu'il est parfaitement concevable que les femmes soient placées à la fin de la liste, la parité n'étant ici pas absolue.

Des règles proches mais non semblables, compte tenu du système particulier d'élection des vice-présidents des conseils régionaux et de leurs commissions permanentes, seront appliquées aux régions (article 3 modifiant les articles L 4133-5 et 6 du code général des collectivités territoriales) ainsi qu'aux conseils d'arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, à l'assemblée de Corse et à son conseil exécutif, à certaines collectivités d'outre mer et même à la Nouvelle Calédonie. On peut remarquer tout de même que ce système n'a pas encore été étendu aux établissements publics de coopération intercommunale.

C'est certainement dans les conseils généraux que la portée de la présente loi sera la plus grande. Il sera intéressant de voir dans quelle mesure une assemblée d'hommes en début de mandat se transforme en assemblée mixte à la fin, à moins que l'effet de la mesure ne soit plus radical et que les partis s'obligent à placer des femmes comme candidats titulaires et des hommes comme remplaçants.

## **B – Délégations de services publics, règlement de service, tarification des services publics, services publics de distribution d'eau et d'assainissement <sup>65</sup>**

Cette « loi fleuve » de 102 articles, dont la gestation a duré près de deux ans, (le projet de loi ayant été déposé au Sénat le 10 mars 2005 <sup>66</sup>), touche à bien des secteurs et est d'une forte technicité. C'est essentiellement le code de l'environnement qui est modifié. Son objectif principal est fort bien exprimé par l'intitulé de son titre Ier : « Préservation des

65. Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF*, 31 décembre, p. 20285.

66. Voir Sénat, Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, session ordinaire de 2004-2005, n° 240. À l'origine, le projet ne comportait que cinquante articles. Il a ainsi été victime de l'inflation législative qui a fait doubler son volume.

ressources en eau et des milieux aquatiques ». Si l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, introduit à l'article L 210-1 du code de l'environnement, le « droit d'accès à l'eau potable », ce droit d'accès est loin d'être sans limite. Dans ce titre I<sup>er</sup>, il convient de mentionner l'intérêt que présente l'article 42 ayant trait aux pouvoirs du maire concernant les eaux de baignade (L 1332-1 et suivants du code de la santé publique).

C'est surtout cependant dans le titre II « Alimentation en eau et assainissement » que se trouvent des dispositions intéressant les collectivités territoriales. La logique de ces dispositions est double : limiter la consommation d'eau par une tarification dissuasive, limiter le pouvoir des délégataires de service public par un renforcement du contrôle spécifique au domaine de l'eau. En effet, après un chapitre I<sup>er</sup> consacré à l'assainissement (article 45 et suivants), un chapitre II concerne les « Services publics de distribution d'eau et d'assainissement ».

#### • De nouvelles règles pour les délégations de service public d'eau et d'assainissement

C'est surtout le très long article 54 qui vient poser des règles spécifiques concernant les délégations de service public. Ainsi, suivant le nouvel article L 2224-11-3 du code général des collectivités territoriales, lorsque le contrat de délégation d'un service d'eau ou d'assainissement met à la charge du délégataire des renouvellements et des grosses réparations à caractère patrimonial (contrat normalement qualifié d'affermage), un programme prévisionnel de travaux est annexé à ce contrat. Celui-ci comporte une estimation des dépenses. Le délégataire rend alors compte chaque année de son exécution. L'article L 2224-11-4 ajoute que le contrat impose au délégataire, à son expiration : d'une part l'établissement d'un inventaire détaillé du patrimoine du délégant, d'autre part le versement au budget eau ou assainissement du délégant d'une somme correspondant au montant des travaux stipulés au programme prévisionnel et non exécutés. De même, les supports techniques nécessaires à la facturation de l'eau et les plans des réseaux sont remis au délégant au moins dix-huit mois avant l'échéance du contrat, ce afin de ne pas obliger le délégant à choisir le même délégataire pour des raisons uniquement techniques. Des mesures transitoires sont également prévues par le même article pour les contrats en cours.

Dans les domaines de l'eau et de l'assainissement plus encore sans doute qu'ailleurs, les choix politiques entre service public délégué et gestion en régie ne sont pas neutres. C'est pour assurer les libertés des collectivités territoriales et éviter toute tutelle insidieuse de l'État ou des départements sur ce choix que l'article L 2212-5, introduit par amendement sénatorial, a prévu que les aides publiques aux communes et aux EPCI compétents en matière d'eau potable et d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service. On peut penser que de telles dispositions seront applicables prochainement à l'ensemble des services publics industriels et commerciaux.

#### • Des dispositions applicables à l'ensemble des délégations de service public

L'article 56 de la loi comporte un « cavalier législatif », introduit par amendement sénatorial, concernant l'ensemble des délégations de service public que modifie l'article L 1411-5 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que peuvent participer à la commission d'ouverture des plis, avec voix consultative, un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission (un élu) en raison de leur compétence sur la matière qui fait l'objet de la délégation de service public. Cette règle de bon sens – l'élu ayant nécessairement besoin de s'entourer de techniciens – va clairement à l'encontre d'une jurisprudence de la cour administrative d'appel

de Marseille qu'avait annulé une délégation de service public en raison de la présence d'agents territoriaux au sein de la commission, même avec voix consultative <sup>67</sup>.

Un autre « cavalier » (article 58) permet aux EPCI regroupant entre 20 000 à 50 000 habitants de mettre en place des commissions consultatives locales des services publics. Il est en outre précisé que les dites commissions devront, par l'entremise de leur président, transmettre à l'organe délibérant un état de leurs travaux avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année. On sait que certaines collectivités territoriales n'ont toujours pas créé lesdites commissions, lesquelles semblent avoir un fonctionnement assez épisodique.

### • Règlement de service et nouvelles règles de tarification

Au regard du droit des services publics, c'est surtout l'article 57 de la loi sur l'eau qui marque une rupture avec la situation antérieure. En effet, si, pour la tarification des services publics administratifs, on peut tenir compte de nécessités d'intérêt général pour justifier une différence, la tarification des services publics industriels et commerciaux, surtout s'il s'agit, comme l'eau et l'assainissement, de services qui doivent être absolument gérés en équilibre, se doit de ne tenir compte que de la consommation ; on peut ainsi concevoir soit une neutralité du tarif par rapport à la consommation, soit une progressivité du tarif pour encourager cette même consommation. D'ailleurs, dans un but d'hygiène publique, on a jadis fortement encouragé la consommation d'eau à titre sanitaire jusqu'à ce que le confort soit établi dans les contrées les plus reculées. C'est à une toute autre démarche que procède l'article 57, ce qui montre la prise en compte croissante des préoccupations liées à la préservation de la ressource en eau dans le cadre du développement durable.

Pour protéger l'usager, l'article 57 prévoit d'abord l'existence d'un règlement de service (article L 2224-12 du code général des collectivités territoriales) dont l'objectif est que les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, de la collectivité et des abonnés, soient connues de ces derniers. Ce document sera remis à l'abonné par voie postale ou électronique, le paiement de la facture suivante valant accusé de réception dudit règlement. L'exploitant doit rendre compte au délégant des modalités et de l'effectivité de la diffusion du règlement de service. Ce règlement va ainsi prévoir clairement la tarification.

En premier lieu, l'article L 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante. Cette notion de « catégorie d'usagers » est peu usitée dans les services publics industriels et commerciaux.

La protection des usagers est également assurée par l'article L 2224-12-3 code général des collectivités territoriales qui prévoit l'interdiction de cautionnement ou de dépôt de garantie pour les usagers domestiques ; il s'agit de mettre fin à une pratique sans doute assez répandue. Les cautions perçues devront faire l'objet d'un remboursement dans les trois ans qui suivent la promulgation de la loi.

La disposition la plus importante, tant elle donne une liberté tarifaire à l'autorité délégante, est le nouvel article L 2224-12-4. Si le principe est posé que la facture comporte un montant calculé en fonction du volume d'eau consommé, une dérogation permet qu'une partie de cette facture soit établie en fonction du montant des charges fixes et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis : ainsi, la

67. Cour administrative d'appel Marseille, 15 juin 2004, *commune d'Alès-en-Cévennes*, AJDA 2004 p. 1862, note J.D. Dreyfus. La cour retient en l'espèce que la présence de cinq agents communaux pendant toute la durée de la réunion de la commission d'ouverture des plis concernant une délégation du service public d'assainissement entache la procédure d'une irrégularité substantielle.

maison isolée entraînera une facturation plus élevée. Toutefois, ce montant ne pourra dépasser un plafond fixé par arrêté. À titre exceptionnel, lorsque la ressource est abondante et le nombre d'usagers limité, il sera encore possible, sur autorisation du préfet, d'établir une tarification forfaitaire, sans rapport avec le volume d'eau consommé par l'abonné. Une telle tarification au forfait est encore employée par environ 1 % des communes et des EPCI.

C'est à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 que la tarification uniforme pourra être abandonnée au profit d'une tarification progressive venant décourager la consommation d'eau. Enfin, les tarifs dégressifs pourront subsister lorsque les schémas de gestion des eaux n'auront pas créé de « zone de répartition », donc lorsque la ressource reste abondante. Cette liberté tarifaire est encore accrue par la possibilité, si l'équilibre entre ressources et consommation d'eau est menacé de manière saisonnière, de définir des tarifs différents suivant les périodes de l'année, cette disposition entrant en vigueur dès aujourd'hui. Ainsi le législateur admet-il clairement que les collectivités locales, à l'instar de bien des commerçants s'agissant de produits alimentaires notamment, fassent varier les tarifs au détriment des touristes qui fréquentent les stations balnéaires.

Les abonnés au service d'eau auront beau pouvoir lire un règlement de service, il est fort à parier qu'ils auront les pires difficultés à comprendre cette nouvelle forme de tarification qui sera sans doute à l'origine d'abondants contentieux, une fois qu'elle sera entrée en vigueur.

On signalera enfin que, dans le titre IV de la loi intitulé « Planification et gouvernance », le chapitre I<sup>er</sup> consacré aux « Attributions des départements » (article 73) insère dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L 3232-1-1 redéfinissant les missions techniques des départements concernant le contrôle des eaux. Cet article, ayant donné lieu à de larges débats au sein de chacune des deux chambres, prévoit l'assistance technique des départements pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire. Néanmoins, cette assistance sera réservée aux communes et EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans ces domaines. Ainsi, les communes bénéficiant des moyens suffisants – les critères étant fixés par décret – passeront dans ce domaine des marchés publics auxquels les services techniques spécialisés des départements pourront concourir.

## IV – CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION, LIBERTÉS PUBLIQUES, RELATIONS AVEC LES CITOYENS

### • Droits et libertés

#### 1° – Étrangers

##### *a) Loi du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages*<sup>68</sup>

Dans le cadre de sa politique de lutte contre l'immigration « subie » et les détournements de procédure, le gouvernement a fait voter un nouveau texte législatif, dont l'objectif est de lutter contre les mariages de complaisance et les mariages forcés. Il modifie le code civil, afin d'améliorer le contrôle de la validité des mariages, qu'ils soient célébrés en France ou à l'étranger.

En premier lieu, la loi renforce le contrôle exercé sur les mariages célébrés en France, lors des formalités préalables. L'identité des futurs époux doit être justifiée par une pièce

68. Loi n° 2006-1376, *JORF*, 15 novembre 2006, p. 17113.

officielle. Ils doivent également produire une copie intégrale de leur acte de naissance. Les conditions de leur audition, qui doit être réalisée en cas de doute sur la réalité du projet patrimonial ou sur le libre consentement, sont précisées. Afin de renforcer la lutte contre les mariages forcés et que les futurs conjoints puissent s'exprimer en toute liberté, l'officier de l'état civil peut, s'il l'estime nécessaire, demander à s'entretenir séparément avec eux ; si l'un est mineur, son audition se fait hors la présence de ses père et mère et de son futur conjoint. Pour faciliter l'audition lorsque l'un des futurs conjoints réside à l'étranger, l'officier d'état civil peut demander à l'autorité diplomatique ou consulaire d'y procéder. Enfin, la loi supprime le délai de caducité de l'opposition du ministère public.

En second lieu, un nouveau chapitre du code civil est consacré au mariage des français à l'étranger, mariage qui peut être célébré soit par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises soit par une autorité étrangère. Dans ce second cas, le contrôle est renforcé tant dans le cadre des formalités préalables au mariage, que lors de la transcription de l'acte de mariage.

Lorsqu'il est célébré par une autorité étrangère, le mariage d'un français doit être précédé de la délivrance d'un certificat de capacité de mariage délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires. Cette exigence est désormais inscrite dans un texte législatif et la délivrance de ce certificat est subordonnée aux mêmes formalités que celles prévues pour les mariages célébrés en France. Leur accomplissement doit être l'occasion d'un contrôle *a priori* de la validité du mariage au regard des conditions de fond posées par le droit français. L'autorité diplomatique ou consulaire peut saisir le Procureur de la République et ce dernier peut s'opposer à la célébration du mariage. Cette opposition n'est pas de nature à empêcher la célébration, mais elle a des conséquences sur la possibilité d'obtenir la transcription du mariage sur les registres de l'état civil français.

En effet désormais, pour être opposable aux tiers, l'acte de mariage d'un français célébré par une autorité étrangère doit être transcrit sur les registres de l'état civil français. Cette transcription est subordonnée à la validité du mariage au regard des conditions posées par le droit français. La loi impose désormais un contrôle effectif de celles-ci. En cas d'opposition du ministère public, la transcription sur les registres de l'état civil français est impossible, sauf si les époux obtiennent sa main levée par le Tribunal de grande instance. Lorsque le mariage a été célébré sans certificat de capacité, il est procédé à une audition en cas de doute sur sa validité et le ministère public peut être saisi. S'il s'oppose à la transcription, mais également s'il ne s'est pas prononcé dans le délai de six mois qui lui est imparti, la transcription ne peut désormais intervenir qu'à la suite d'une décision du Tribunal de grande instance, saisi par les époux. Enfin, même lorsque les formalités prescrites ont été respectées, des éléments nouveaux fondés sur des indices sérieux laissant présumer que le mariage encourt la nullité peuvent justifier le sursis de la transcription et la saisine du Parquet.

Malgré les réserves qu'elles ont suscitées, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne remettaient en cause ni la liberté du mariage ni le droit de mener une vie familiale normale, en raison de l'ensemble des précautions prises par le législateur <sup>69</sup>.

#### *b) Textes réglementaires*

##### *Décret du 8 décembre 2006 relatif au regroupement familial des étrangers*

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a durci les conditions du regroupement familial <sup>70</sup>. Le décret n° 2006-1561 du 8 décembre 2006 <sup>71</sup> redéfinit celles-ci en application de ce nouveau dispositif et modifie la partie réglementaire du

69. Décision n° 2006-542 DC du 9 novembre 2006, *loi relative au contrôle de la validité des mariages*, JORF, 15 nov. 2006, p. 17113.

70. V. cette « Chronique », RFAP, n° 120, p. 808.

code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il précise notamment les conditions de ressources et de logement du demandeur, et le délai dans lequel le maire doit transmettre au préfet son avis sur le respect par le demandeur des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

*Décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006* <sup>72</sup> – *Contentieux des refus de titre de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français*

Ce décret, très attendu, a été pris également pour la mise en œuvre de la loi du 24 juillet 2006. Il précise la procédure contentieuse applicable aux recours contre les refus de titre de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français, appelés à remplacer les arrêtés de reconduite à la frontière. La loi a prévu que ces recours, automatiquement suspensifs d'exécution, devaient être présentés dans un délai d'un mois et que le tribunal disposait d'un mois pour statuer. Après d'importants débats, le gouvernement a écarté la compétence du juge unique, qui avait suscité une grève des magistrats en juin dernier, et opté pour la collégialité. Contrairement au contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, la procédure obéit pour l'essentiel aux règles de droit commun (elle est écrite), mais elle comporte certaines particularités justifiées par l'urgence et destinées à l'encadrer strictement. Le délai d'un mois pour présenter le recours contentieux n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Mais la règle la plus rigoureuse est relative au désistement d'office, et sans mise en demeure préalable, du requérant qui, à la suite d'une requête sommaire, n'a pas produit un mémoire complémentaire dans un délai de quinze jours.

En outre, afin d'éviter que la collégialité dans ce domaine n'entraîne une aggravation de l'encombrement des juridictions, le décret comporte des dispositions générales dépassant le seul contentieux des étrangers et destinées à en pallier les effets, dont certaines pourront être utilisées dans ce contentieux <sup>73</sup>.

*Décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration* <sup>74</sup>

Ce décret précise les conditions de souscription et le contenu du contrat d'accueil et d'intégration, rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006.

*Illégalité du fichier « ELOI »*

L'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2006 créant le fichier « ELOI » sur les étrangers en situation irrégulière <sup>75</sup>, devrait être annulé par le Conseil d'État. Lors de l'audience du 7 février 2007, le commissaire du gouvernement, a, en effet, estimé qu'il était entaché d'incompétence. Ce fichier contient des données sensibles (la photo d'identité numérisée, qui est une donnée biométrique) et doit donc être prévu par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Le ministre de l'intérieur prépare un nouveau texte, qui devrait encadrer davantage le traitement des données relatives aux visiteurs des étrangers placés en centre de rétention, afin de tenir compte des arguments de fond développés par les requérants. La notion de visiteur serait précisée (afin d'exclure les personnes appelées, au titre de leurs fonctions, à s'entretenir avec les personnes retenues) et les données ne pourraient être conservées que trois mois.

71. *JORF*, 10 déc. 2006.

72. Décret modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative, *JORF*, 29 déc. 2006, p. 19845 ; com. D. Chabanol, *AJDA*, n° 6/2007, p. 304.

73. *V. infra*

74. *JORF*, 31 décembre 2006, p. 20346.

75. *V. cette « chronique », RFAP*, n° 120, p. 811.

*c) Rapport sur le droit d'asile de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*

Dans un rapport publié en novembre 2006, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dresse un constat alarmant de l'évolution des conditions d'exercice du droit d'asile en France <sup>76</sup>, dans le prolongement de l'avis adopté en juin dernier <sup>77</sup>. Le contrôle accru des flux migratoires pour des raisons sécuritaires et économiques rend l'exercice de ce droit de plus en plus difficile, la confusion étant entretenue entre asile et immigration.

La France, première terre d'accueil parmi les pays industrialisés jusqu'à fin 2005, n'est plus qu'à la seconde place, derrière les États-Unis et devant le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada et les Pays-Bas. Le pourcentage de protections accordées est stable depuis 2000 (18 % des demandeurs d'asile en moyenne entre 2000 et 2005), mais le nombre de demandes baisse depuis 2004 (avec 42 478 nouvelles demandes en 2005, la baisse est de 15,8 % ; et au cours des dix premiers mois de 2006, elle a été de 40,6 %), en raison des obstacles croissants résultant de la politique de contrôle des flux migratoires.

Par ailleurs, un nombre croissant de candidats à l'asile ne bénéficie pas d'un examen équitable de leur demande de protection, en raison des nouvelles dispositions issues des lois du 26 novembre et du 10 décembre 2003, et notamment du placement de plus en plus fréquent en « procédure prioritaire », c'est-à-dire accélérée et qui ne peut pas faire l'objet d'un recours suspensif (10 % des demandes en 2003, 23 % en 2005). Le taux d'accord pour cette procédure est de 2,2 %. Elle concerne, pour l'essentiel (56 %), les demandes de réexamen, en progression (18,2 % des dossiers examinés par l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides – OFPRA – en 2005) et jugées souvent, mais parfois abusivement, frauduleuses, abusives et dilatoires par les préfetures. Elle est aussi systématiquement appliquée aux ressortissants des États considérés comme des « pays d'origine sûrs » par l'OFPRA <sup>78</sup>, notion à laquelle la CNCDH est opposée, car elle constitue, selon elle, une grave entorse au principe de non-discrimination tel qu'il est énoncé par la Convention de Genève et est susceptible d'appréciations controversées.

Les refus de protection de l'OFPRA sont souvent remis en cause par la Commission de recours des réfugiés (15,5 % en 2005). Cette commission a prononcé, en 2005, davantage d'accords (9586) que l'OFPRA (4184, soit 8,2 % des demandes). Son président (Anicet Le Pors) suggère le rattachement de cette instance de recours, qui constitue la plus grosse juridiction administrative, au Conseil d'État, afin que son indépendance soit pleinement reconnue (elle est entièrement dépendante, d'un point de vue statutaire, administratif et budgétaire, de l'OFPRA, établissement sous tutelle du ministère des affaires étrangères).

La France reste néanmoins un pays qui offre l'un des plus forts taux de protection (13 770 personnes ont été placées sous protection en 2005), principalement au titre de la Convention de Genève, alors que dans de nombreux États membres, le statut de réfugié régresse au profit de statuts moins protecteurs. En France, la « protection subsidiaire », qui n'est accordée que pour un an renouvelable et n'ouvre l'accès qu'à des droits réduits, ne concerne que 4 % des protections, mais progresse toutefois (84 en 2004, 557 en 2005).

La Commission appelle la France à ne pas rompre avec cette tradition d'accueil des réfugiés.

76. V. *Le Monde*, 22 décembre 2006, p. 22-23.

77. V. cette « chronique », *RFAP*, n° 120, p. 811.

78. À la première liste arrêtée le 30 juin 2005 (Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, Île Maurice, Mongolie, Sénégal, Ukraine), l'OFPRA a ajouté cinq autres pays, le 6 mai 2006 : Albanie, Macédoine, Madagascar, Niger, Tanzanie.



2° – *Police*a) *Lutte contre le terrorisme*

Le décret n° 2006-1630 du 19 décembre 2006, pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, fixe les modalités de transmission, au ministre de l'intérieur, des données relatives aux passagers, par les transporteurs aériens. L'arrêté du même jour autorise, à titre expérimental, la mise en œuvre d'un fichier des données relatives aux passagers aériens <sup>79</sup>.

Le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a été saisi de plusieurs requêtes demandant la suspension de décisions du préfet de la Seine-Saint-Denis qui avaient retiré à des bagagistes de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle leur habilitation pour exercer leur activité dans la zone réservée. Il en a rejeté plusieurs, en se fondant sur l'intérêt général à ne pas suspendre les arrêtés, compte tenu du comportement et des relations des requérants, et des nécessités de contrôle renforcé de la sécurité dans ces zones. En revanche, il a accordé deux suspensions, au motif, d'une part, de la faiblesse de la motivation et du comportement des requérants, d'autre part, de l'urgence caractérisée par l'engagement d'une procédure de licenciement à leur rencontre <sup>80</sup>.

b) *Rapport sur les fichiers de police*

Face aux inquiétudes croissantes générées par le développement des fichiers de police, le ministre de l'intérieur a constitué, en juin 2006, un groupe de travail présidé par Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance. Ce groupe lui a remis son rapport en novembre 2006 <sup>81</sup>. Après avoir recensé et présenté les nombreux fichiers de police et de gendarmerie, il analyse les problèmes et dysfonctionnements qu'ils génèrent, s'agissant principalement des deux principaux fichiers, le Système de traitement des infractions constatées (STIC : 4,7 millions de mis en cause), géré par la police nationale et le Système judiciaire de documentation et d'exploitation (dénommé « Judex » : 2,8 millions de mis en cause), utilisé par la gendarmerie. La mise en œuvre de ce dernier traitement n'a été autorisée qu'en novembre dernier <sup>82</sup>, alors qu'il existe depuis plusieurs années.

Trois principaux problèmes sont évoqués, sur lesquels le groupe formule des propositions et recommandations.

Premièrement, la mise à jour des fichiers, lente et incomplète, malgré la création d'un programme d'épure automatique du STIC, en octobre 2004, qui a entraîné la suppression de 1,2 millions mis en cause. Au cours du premier semestre 2006, 21 % des dossiers vérifiés par l'intermédiaire de la CNIL ont fait l'objet d'une suppression ou d'une mise à jour. Le groupe de travail regrette l'absence, dans les parquets, d'une procédure de transmission régulière, au gestionnaire du STIC, des suites judiciaires favorables, ainsi que de terminaux d'accès au STIC, afin qu'ils puissent exercer un contrôle effectif sur celui-ci. Le groupe de travail s'est aussi interrogé sur l'absence de droit de recours contre les décisions du parquet en matière de conservation et d'effacement des données, notamment par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

79. *JORF*, 21 déc. 2006, p. 19226 et s..

80. TA Cergy-Pontoise, 15 nov. 2006, 9 ordonnances (V. *La lettre de la justice administrative*, n° 14, janvier 2007, disponible sur [www.conseil-État.fr](http://www.conseil-État.fr)).

81. A. Bauer – Observatoire national de la délinquance, *Fichiers de police et de gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?*, 2006, disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) ; v. *Le Monde*, 24 novembre 2006, p. 10.

82. Décret n° 2006-1411 du 20 novembre 2006 portant création du système judiciaire de documentation et d'exploitation dénommé « Judex », *JORF*, 22 nov. 2006.



En second lieu, se pose le problème de la vérification de ces fichiers par les citoyens, dont le droit d'accès s'effectue par l'intermédiaire de la CNIL et n'est en pratique que très peu exercé, faute d'en être informés. Les délais de réponse sont excessifs (jusqu'à deux ans, au lieu de quatre mois prévus par le décret ; au 1<sup>er</sup> septembre 2006, la CNIL attendait la réponse de la police judiciaire pour 470 dossiers datant de 2005 et 45 de 2004). La CNIL souhaiterait que toutes les victimes puissent accéder à leur fiche et que les mis en cause soient informés de leur inscription, mais le ministère de l'intérieur est réservé sur une telle réforme.

Le troisième problème sur lequel insiste longuement le rapport concerne les dérives constatées dans l'utilisation de ces fichiers, consultables dans le cadre d'enquêtes administratives préalables à l'embauche ou à l'agrément de personnel pour des emplois relevant des domaines de la défense ou de la sécurité. En 2005, plus de 120 000 enquêtes administratives ont été effectuées, dont plus de 70 000 dans le domaine aéroportuaire. Constatant des dysfonctionnements, le groupe de travail suggère notamment, outre une mise à jour systématique, que les préfets ne se fondent pas exclusivement sur la consultation de ces fichiers et que les voies de recours soient toujours notifiées aux personnes concernées.

*c) Nomination du président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité*

Philippe Léger, avocat général à la Cour de justice des communautés européennes, a été nommé président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)<sup>83</sup> en remplacement de Pierre Truche, désigné lors de la création de cette nouvelle autorité administrative indépendante en 2000, et dont le mandat était arrivé à terme. On se souvient que le ton sévère, à l'égard de l'institution policière, des avis et rapports de la CNDS avait souvent irrité le ministère de l'intérieur, ce qui lui avait valu un important gel de ses crédits en 2005, paralysant pendant plusieurs mois son activité.

*d) Rejet du recours contre la circulaire exigeant des demandeurs de permis de conduire une photographie tête nue*

Après avoir rejeté la demande de suspension de la circulaire du ministre des transports du 6 décembre 2005 exigeant des demandeurs de permis de conduire une photographie tête nue<sup>84</sup>, le Conseil d'État a rejeté au fond le recours contre celle-ci<sup>85</sup>, mettant ainsi, sans doute, un terme au contentieux relatif à l'interdiction du port du turban sikh sur ces photos. Reprenant la motivation de l'ordonnance du juge des référés, il a estimé que cette exigence n'était pas incompatible avec les articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protègent notamment la liberté religieuse sans aucune discrimination. Après avoir rappelé que ces stipulations prévoient elles-mêmes que les libertés qu'elles garantissent puissent faire l'objet de restrictions, notamment dans l'intérêt de la sécurité publique et de la protection de l'ordre, il a jugé que les dispositions contestées, « qui visent à limiter les risques de fraude ou de falsification des permis de conduire, en permettant une identification par le document en cause aussi certaine que possible de la personne qu'il représente, ne sont ni inadaptées ni disproportionnées par rapport à cet objectif ». Il a considéré également que l'atteinte particulière invoquée aux exigences et aux rites de la religion sikh, « n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, compte tenu notamment du caractère ponctuel de l'obligation faite de se découvrir afin de produire une photographie « tête nue »

83. Décret du 4 décembre 2006, *JORF*, 5 déc. 2006.

84. V. cette « chronique », *RFAP*, n° 118, p. 361.

85. CE, 15 décembre 2006, *Association United Sikhs*, n° 289946 (sera publié au *Recueil Lebon*) ; *AJDA*, n° 6/2007, p. 313, concl. T. Olson.

et n'implique pas qu'un traitement différent aurait dû être réservé aux personnes de confession sikhe par rapport aux autres demandeurs ».

*e) Légalité de l'interdiction de la distribution de « soupe au cochon », à caractère discriminatoire*

Le préfet de police de Paris a interdit les rassemblements envisagés par l'Association « Solidarité des français » (SDF), début janvier, à Paris, pour distribuer sur la voie publique une soupe populaire contenant du porc dans le but que les musulmans et les juifs ne puissent en bénéficier. En première instance, le juge des référés du Tribunal administratif de Paris a suspendu l'arrêté, en se fondant sur une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale de manifester. Mais le Conseil d'État, saisi en appel, a estimé, au contraire, que, compte tenu du fondement et du but de cette distribution, et des risques de réactions « à ce qui est conçu comme une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé et de causer ainsi des troubles à l'ordre public », le préfet de police avait agi légalement <sup>86</sup>.

### *3° – Services publics – Charte de la laïcité*

Le Haut conseil à l'intégration (HCI), présidé par Blandine Barret-Kriegel, a remis, le 29 janvier 2007, au Premier ministre, à sa demande, un projet de charte de la laïcité dans les services publics <sup>87</sup>. Une telle charte avait été préconisée par le rapport de la commission présidée par B. Stasi. Ce texte court, dépourvu de valeur normative, rappelle aux agents et aux usagers leurs droits et obligations et devrait être affiché dans les services publics.

Le HCI préconise d'en confier la mise en œuvre à l'Observatoire de la laïcité, dont la création a été annoncée par le Président de la République <sup>88</sup>. Il suggère également la réalisation d'un code de la laïcité à droit constant, contrairement à la Commission « Stasi », ainsi qu'une intervention législative ou réglementaire pour renforcer le principe de laïcité sur certains points particuliers.

### **• Réforme de l'État – Relations avec les citoyens**

Dans le cadre de son programme de développement de l'administration électronique, le gouvernement a lancé, en janvier <sup>89</sup>, un nouveau site internet ([www.administration24h24.gouv.fr](http://www.administration24h24.gouv.fr)), guichet unique qui permet aux usagers d'accéder à l'ensemble des démarches administratives en ligne. Actuellement, deux tiers de ces démarches sont en ligne, l'objectif étant qu'elles le soient toutes en 2008. L'an prochain, doit être ouvert le portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), sur lequel les citoyens auront leur dossier administratif personnalisé et à partir duquel pourront être transmis aux administrations les justificatifs et documents à l'appui de leur demande.

86. CE, ord. 5 janvier 2007, Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c/ Association « Solidarité des Français », n° 300311 ; *AJDA*, n° 2/2007, Au fil de la semaine, com. S. Brondel, p. 63 ; Dalloz, n° 5/2007, Act. jur., p. 307 ; Conseil d'État, communiqué de presse du 5 février 2007, disponible sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

87. *JCP-A*, n° 6/2007, Act., 108 ; *AJDA*, n° 5/2007, Au fil de la semaine, com. M.-C. de Montecler, p. 229.

88. J. Chirac l'avait annoncé le 17 décembre 2003, lors de la remise du rapport de B. Stasi. Il a renouvelé cette annonce lors du dernier congrès des maires (v. *JCP-A*, 2006, Act., 980).

89. Premier ministre, communiqué du 24 janvier 2007.

### • Procédure administrative contentieuse

*1° – Décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative*

Outre le volet spécifique au contentieux des refus de titre de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français<sup>90</sup>, ce décret comporte deux types de dispositions destinées à limiter la charge de travail des juridictions administratives.

Les premières, qui n'ont guère soulevé de contestations, étendent les compétences du juge unique au contentieux des permis de conduire et au contentieux indemnitaire inférieur à 10 000 euros (8 000 auparavant). Les secondes, beaucoup plus discutables, permettent le rejet par ordonnance de requêtes manifestement vouées à l'échec, c'est-à-dire, d'une part, les requêtes manifestement irrecevables, non régularisables ou non régularisées à l'expiration du délai imparti<sup>91</sup> et, d'autre part, les « requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé »<sup>92</sup>. C'est la première fois qu'est instituée une disposition générale permettant de rejeter par ordonnance (et donc sans audience et débat collégial) des requêtes non fondées. Elle est justifiée par la volonté de limiter l'encombrement des prétoires, mais n'est pas exempte de dangers pour la protection des droits fondamentaux.

*2° – Articulation entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique européen – Importante évolution de la jurisprudence du Conseil d'État*

Le Conseil d'État, réuni en Assemblée le 8 février 2007, a rendu deux décisions très importantes, au point d'organiser, pour la première fois dans l'histoire de l'institution, une conférence de presse pour les justifier. Ces décisions tirent les conséquences, en matière de légalité des règlements administratifs et de responsabilité de l'État, de l'intégration croissante de l'ordre juridique français dans l'ordre juridique européen.

#### *a) Refus de contrôler la constitutionnalité d'un décret transposant une directive communautaire*

Dans la première décision<sup>93</sup>, le Conseil d'État a renoncé à contrôler la constitutionnalité d'un décret transposant une directive communautaire<sup>94</sup>, dans la droite ligne de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois<sup>95</sup>. Tout en réaffirmant le principe de la supériorité de la Constitution sur les engagements internationaux, il a jugé que, lorsque les principes constitutionnels dont la méconnaissance est invoquée ont un équivalent en droit communautaire (ce qui était le cas, en l'espèce, du

90. V. *supra*.

91. Art. R. 122-12 et 222-1 4°.

92. Art. R. 122-12 et 222-1 7°.

93. CE, Ass., 8 février 2007, *Soc. Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110 (sera publié au *Recueil Lebon*) ; *AJDA*, n° 6/2007, Au fil de la semaine, com. M.-C. de Montecler, p. 281 ; *JCP-A*, n° 7/2007, Act., 150 ; *Le Monde*, 9 février 2007, p. 10 ; Conseil d'État, communiqué de presse du 8 février 2007, disponible sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

94. Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, *JOUE*, L 275 du 25 octobre 2003, p. 32.

95. Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *loi pour la confiance dans l'économie numérique*, *JORF*, 22 juin 2004, p. 11182 ; note J. Arrighi de Casanova, *AJDA*, n° 28/2004, p. 1537.

principe d'égalité), le juge administratif doit renvoyer la question à la Cour de justice des communautés européennes, sauf si elle ne pose aucune difficulté sérieuse.

*b) Responsabilité de l'État du fait d'une loi méconnaissant une convention internationale*

Dans la seconde décision <sup>96</sup>, le Conseil d'État a jugé, pour la première fois, que la responsabilité de l'État du fait des lois pouvait être engagée en cas de méconnaissance de ses engagements internationaux. En l'espèce, il a condamné l'État à indemniser le préjudice résultant d'une loi de validation non justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et donc incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention européenne droits de l'homme garantissant le droit à un procès équitable.

<sup>96</sup>. CE, Ass. 8 février 2007, *M. Gardedieu*, n° 279522 (sera publiée au *Recueil Lebon*) ; *AJDA*, n° 6/2007, p. 279 ; *JCP-A*, n° 7/2007, Act., 150 ; *Le Monde*, 9 février 2007, p. 10 ; Conseil d'état, communiqué de presse du 8 février 2007, disponible sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)